SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión pasa a considerar el segundo punto del orden del día. Se trata de un proyecto de ley que viene aprobado por la Cámara de Representantes, según el cual se hace la interpretación de un texto constitucional básicamente a partir de una de las tesis que ha triunfado en general en la Jurisprudencia del Uruguay, según la que se considera que los ex Ministros de Estado son penalmente responsables por los delitos que hubieran cometido durante el ejercicio del cargo.

Si los miembros de la Comisión lo permiten, me gustaría hacer una breve exposición sobre esta iniciativa.

Quiero decir que la interpretación que se hace de este proyecto de ley -que es muy necesaria a raíz de algunas discusiones que se han dado, incluso, a nivel de la Justicia- es la que hemos sostenido académicamente desde siempre.

Con respecto al numeral 1) del Artículo Unico del proyecto de ley que establece: "Que los Ministros de Estado jamás serán responsables por las opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones", quiero señalar que se trata de una inmunidad eterna -porque se dice "jamás"- que está contemplada en el artículo 112 de la Constitución de la República que expresa que los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones. Por su parte, el inciso primero del artículo 178 dice: "Los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente". De manera que el numeral 1) de este artículo único no hace más que reiterar algo que está contemplado en la Constitución de la República.

Asimismo, el numeral 2) repite también una norma del texto constitucional, concretamente, el inciso segundo del artículo 178 que, refiriéndose a los Ministros, dice: "No podrán ser acusados" -criminalmente- "sino en la forma que señala el artículo 93" y continúa la redacción. Cabe aclarar que el mencionado artículo 93 -que refiere al juicio político- fue considerado necesario por parte de la Comisión, porque para que los Ministros puedan ir a un proceso penal, sólo cabe un procedimiento: el juicio político.

Esta es una diferencia con los Legisladores, para los cuales rigen dos procedimientos: uno, el juicio político, que los cesa y, otro, el desafuero -contemplado en el artículo 114 de la Constitución- que los suspende para que puedan ser juzgados penalmente.

Y, con respecto al numeral 3), creo que lo que hace es repetir el sentido de la Constitución. Efectivamente, se interpreta bien cuando se dice que son penalmente responsables por los delitos -salvo los delitos de opinión mencionados en el numeral 1)- de actos de conducta. Cabe indicar que a nivel de la Jurisprudencia uruguaya se discutió en más de una oportunidad sobre este tema y se pudo constatar que, en sucesivas instancias, no todas concluyeron lo mismo.

El problema radica en el hecho de que el texto constitucional es oscuro, en tanto el inciso segundo del artículo 178 establece que los Ministros no podrán ser acusados, sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así sólo durante el ejercicio del cargo. En función de lo que expresa esta frase, algunos han sostenido que una vez que terminaron el desempeño de sus cargos, no pueden ser acusados nunca más por ninguna vía. Esto es lo que se califica como irresponsabilidad eterna. Esta tesis no ha sido acogida por la mayoría de la Doctrina como así tampoco por la Jurisprudencia. En general, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el sentido de que una vez que el Ministro cesa en su cargo, queda en la condición de cualquier ciudadano.

¿Cuál es, a mi juicio, el problema que surge de hacer esta interpretación? Antes que nada, quiero aclarar que no me estoy refiriendo a ningún caso en concreto. Ahora bien; la dificultad que veo en esta interpretación es que la situación de los Ministros es la misma de la de los Presidentes de la República, con la única diferencia que estos últimos -por el resabio del juicio de residencia español que está contemplado en la Carta- una vez que sus mandatos han expirado, tienen un plazo de seis meses más. También para el caso del Presidente de la República, el artículo 172 de la Constitución de la República establece que no podrá ser acusado, sino en la forma que señala el artículo 93 y aun así, sólo durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo.

Entonces, lo que me parece, no digo defectuoso, sino incompleto en este proyecto de ley es que, al hacer la interpretación exclusivamente para los Ministros, dado que en la Constitución hay dos hipótesis que han planteado en la historia uruguaya la misma duda, puede -no digo que deba- contrario sensu decirse que esa interpretación vale para el caso de los Ministros y no para los Presidentes.

Por tanto, no tendría ningún inconveniente en aprobar un texto parecido a este -que, repito, es lo que siempre he interpretado de la Constitución- siempre que la referencia no fuera exclusivamente a los Ministros, sino también a los Presidentes de la República. Este tema nunca se discutió en los tribunales, pero sí en la doctrina. Si mal no recuerdo, el señor Representante Lacalle pidió consultas. Tengo una carpeta -académica, no política- con las diversas consultas que se realizaron a profesores de Derecho Constitucional y de Derecho, en general, sobre ese punto; o sea, se pidieron informes acerca de si, una vez cesado un Presidente y transcurridos seis meses, podía ser criminalmente enjuiciado por actos ocurridos durante el ejercicio de su función, aunque desde luego, no por opiniones ni votos.

También quiero decir que en el numeral 1) la interpretación es que los Ministros jamás serán responsables por las opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones. Y al no incluir los votos, aparentemente estaría apartándose de lo que dice la Constitución, donde se expresa que tienen las mismas inmunidades que los Legisladores. En el artículo 112 de la Constitución se indica que los Legisladores jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones. Ciertamente, es probable -no pude averiguar con los autores del proyecto de ley, aunque creo que un Legislador del Partido Nacional intervino mucho en esto…

SEÑOR GALLINAL.- El miembro informante es el señor Diputado Lacalle Pou.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, pero no he tenido tiempo de consultarlo.

SEÑORA PERCOVICH.- En realidad, el proyecto fue tratado y votado en el período anterior. El proyecto original era del señor Diputado Mieres y después se le introdujo una serie de modificaciones, específicamente, por parte del señor Diputado Díaz Maynard, que terminaron con este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, quisiera continuar mi razonamiento en este sentido. Es cierto que una interpretación bien literal y sencilla de la Constitución es que no serán responsables por votos y opiniones, porque así lo expresa el artículo 112 para los Legisladores lo cual, a su vez, es trasladado por los artículos 172 y 178 para el Presidente y los Ministros. Pero, ¿qué ocurre? Por otro lado, en la Constitución hay otro artículo que dice que los Ministros no dejan de ser responsables por las resoluciones que firmen -y que seguramente votaron- por el hecho de que hayan recibido instrucciones de sus superiores: del Presidente de la República o del Poder Ejecutivo. Quizás lo que quisieron fue excluir el voto. Pero un Ministro vota en el Consejo de Ministros. Pienso que ese voto nunca puede ser enjuiciado.

Es lo mismo -aunque sea una hipótesis grotesca, hay que decirla- que para el caso de un Legislador: si el voto es producto de un acomodo, por supuesto que después se enjuicia, pero no por el voto, sino por la otra conducta. De manera que aquí quizás tendría que decirse "por votos y opiniones".

En todo caso, la no mención a los votos -porque, si no existe acuerdo, los Ministros votan en el Consejo de Ministros, aunque lo usual son acuerdos- puede haber resultado, repito, de que se supuso que hay otro artículo que dice que el Ministro es responsable por lo que vota, aunque haya recibido órdenes de sus superiores. Pero me parece que, entonces, la solución interpretativa tendría que ser un poco más fina y se debería incluir la expresión "votos y opiniones".

Creo que en los otros dos apartados lo que quiere la Constitución es que sean responsables una vez que cesaron en sus cargos o seis meses después en el caso del Presidente.

Termino porque, si se quiere, es un análisis muy letrista -por así decirlo- de la Constitución. Alguien ha preguntado qué quiere decir que los Ministros no podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así solo durante el ejercicio del cargo, tal como lo establece el artículo 178. Lo que ocurre es que, por lo general, se ha interpretado que la expresión "acusado" refiere a la acusación de un juez y, evidentemente, lo que dice la Constitución de que no pueden ser acusados sino en la forma de juicio político, se refiere a la acusación en un juicio político y no a la de un juez.

De lo contrario, la Constitución no podría agregar, inmediatamente, "Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos", etcétera, "quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones". Se trata de la acusación en un juicio político; entonces, es obvio que éste no se puede plantear después que cesó en sus funciones porque, en ese caso, el juicio político podría favorecer o estimular una venganza política, etcétera, tal como se ha argumentado en la tesis de la irresponsabilidad.

De manera que no se puede acusar en un juicio político a un Ministro después de cesar en sus funciones, o a un Presidente después de transcurridos seis meses de culminado su mandato. Sí puede ser acusado en un juicio político si no tiene esa condición, que lo rodea de una suerte de fuero igual que a los Legisladores.

SEÑOR GALLINAL.- Respecto a lo que ha planteado el señor Presidente, debo decir que, en mi opinión, la única interpretación posible es que para ser acusado en un juicio político, debe ostentarse la calidad que lo habilita para ello. En consecuencia, si no se trata de un Ministro, obviamente no puede ser sujeto a juicio político.

Me parece que el tema a discutir es si esa referencia es apropiada, pues considero demasiado pobre el argumento para justificar su presencia en la Constitución de la República, aun si refiere sólo al ejercicio del cargo. Concretamente, lo que debemos discutir es si existe inmunidad especial para los Ministros, lo que va más allá de su permanencia en el cargo. Se puede debatir durante mucho tiempo sobre este punto, hasta que un día se interprete la Constitución de la República y se diga que esto es así, o es de otra manera.

En ese sentido, lo que propone este proyecto de ley no me parece el camino más adecuado, pero en todo caso deberíamos analizarlo en mayor profundidad, y para ello sería conveniente requerir la opinión de especialistas en temas constitucionales para saber qué interpretación dan a la norma y cuáles los antecedentes que llevaron a su inclusión en la Carta.

Además, tengo la convicción -por supuesto, lo veremos en el análisis que podamos realizar- de que este asunto merece ser estudiado y, si es necesario interpretar la Constitución, hacerlo. Insisto en que no creo que este sea un proyecto adecuado; no me parece que sea el camino más conveniente ni que tenga la profundidad que este tema merece.

El estatuto de Presidente de la República, de acuerdo con lo que establece la propia Constitución, es absolutamente distinto al de Ministro, por lo que no debería haber lugar a confusión ni a discusión. Asimismo, podríamos estudiar el tema referido a los ex Presidentes de la República, pero igualmente pienso que son casos absolutamente diferentes.

En síntesis, mi opinión es que la mejor manera de ingresar al debate de este proyecto de ley sería requiriendo -no sé qué limitaciones existen y si hay alguna reglamentación al respecto- el aporte y la opinión de constitucionalistas, tal como lo habilita un convenio entre el Parlamento y la Universidad de la República, celebrado con el fin de pedir asesoramiento.

SEÑOR SANGUINETTI.- Por cierto, este es un tema delicado y se ha discutido muchas veces. La situación de los Presidentes de la República es distinta a la de los Ministros, incluso en la estructura constitucional. Como recordará el señor Presidente, la norma sobre los Presidentes de la República es de antigua data y viene desde 1830, mientras que la de los Ministros se agregó en 1967. De modo que son dos normas totalmente distintas. La primera de ellas invariablemente -o casi invariablemente- se interpretó -el señor Presidente lo sabe mejor que yo- en el sentido de la inmunidad.

Esto tiene su origen en los famosos episodios del Siglo XIX, cuando el Presidente saliente acusaba al anterior y, en función de eso, se establecía el juicio político y el período de residencia. Quiere decir que después que el Presidente cesaba en el cargo, se tenía seis meses más para acusarlo y si la acusación no se llevaba a cabo, se terminaba la historia; así se entendió siempre el tema.

En la reforma de la Constitución del año 1967 -si mal no recuerdo- a propuesta del doctor Echegoyen, se agregó la inmunidad para los Ministros. Esto sí lo recuerdo claramente. El doctor Echegoyen quiso agregar esa inmunidad porque, en definitiva, al final, nadie

iba a querer ser Ministro, puesto que al dejar el cargo se lo podía acusar de haber hecho esto o lo otro.

Entonces, como consecuencia, se terminaba en una situación de debilitamiento de una función institucional. Sin embargo, el tema no es tan sencillo; la duda nació allí, de la referencia que se hace al Presidente y como no tiene plazo con respecto al Ministro, no luce exactamente igual. Es decir que en el caso del Presidente de la República, la existencia de un plazo le da sentido a la literalidad; el Presidente sólo puede ser acusado por este procedimiento mientras esté en ejercicio del cargo o aún después. Esto se preveía para la hipótesis de que ya no estuviera en el poder. Con respecto a lo que sucede con los Ministros, la referencia es distinta, porque no hay plazo. Ahí nacieron muchas dudas y perplejidades sobre si el Ministro quedaba o no en la misma situación. En lo que tiene que ver con esto último ha habido interpretaciones mucho más variadas.

En consecuencia, reitero que este no es un tema sencillo y que se pueden plantear muchas dudas. En lo personal, he sostenido que la situación de los Ministros es igual o parecida a la del Presidente. Si mal no recuerdo, esto mismo lo sostuvo el doctor García Costa en el Senado en el período pasado. En esa oportunidad, realizó una exposición que tenía una fundamentación bastante discutible, pero consistente, sobre el tema que se plantea con los Ministros. No es un tema doctrinaria ni institucionalmente fácil de resolver porque, más allá de la interpretación del texto constitucional, teóricamente es un tema que merece un debate profundo. Me parece que el proyecto de ley pasa muy por encima de ciertas cosas y deberíamos considerarlo con más detenimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero informar que hay una moción para que este tema continúe en el orden del día.

De todas maneras, no puedo dejar pasar la afirmación que se hizo en el sentido de que siempre se ha sostenido la solución de la inmunidad para los Presidentes. Por el contrario, debo decir que, a nivel de la Cátedra de Derecho Constitucional, desde las clases de Justino Jiménez de Aréchaga se plantea, sin ninguna duda lo siguiente: "Una vez que el Presidente dejó de ser Presidente y pasaron seis meses, está sometido a las mismas reglas del Derecho Penal que cualquier ciudadano común." Eso es lo que dice el doctor Justino Jiménez de Aréchaga cuando comenta el artículo 172. Insisto que, a pesar de que se señale que son cosas distintas, el doctor Jiménez de Aréchaga dice textualmente: "El Presidente de la República no podrá ser acusado sino en la forma que señala el artículo 93 y aun así, sólo durante el ejercicio del cargo", y agrega "o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo."

El artículo 178, referido a los Ministros dice que los Ministros de Estado "no podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así sólo durante el ejercicio del cargo".

Personalmente, considero que se trata de dos figuras distintas, pero el tema que se plantea de interpretación constitucional, es exactamente el mismo.

En ambos casos, agrega que cuando la acusación haya reunido dos tercios de votos, el Ministro queda suspendido. A su vez, el artículo 172 referido al Presidente dice que cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de los componentes de la Cámara de Representantes, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones. O sea que es exactamente la misma situación.

La solución que conozco, a nivel de Cátedra es aplicada sistemáticamente. Sin embargo, en algunos de los dictámenes a los que hoy aludí, hubo alguno que opinó que no. Invariablemente, uno de los principios básicos de la democracia es la responsabilidad de los gobernantes, salvo excepciones por razones de opinión como las que tienen los Legisladores, los Ministros y el Presidente. Declarar que una persona, por delitos cometidos durante el ejercicio del cargo, cuando ya no tiene el cargo igual no es responsable, atenta contra el principio elemental de una democracia que es el de la responsabilidad de los gobernantes. Incluso en algunos casos civiles en los que responde el Estado, después existe la chance de repetir contra los funcionarios.

Reitero que no me parece mal un proyecto interpretativo, pero sí que pueda dar lugar, a contrario, que en el caso de los Presidentes, se interprete que la solución es la inmunidad eterna. Creo que no es así y que ello no se ha sostenido con éxito. Los razonamientos jurisprudenciales que se hacen son los mismos para uno y otro caso, con la diferencia de los 6 meses de la residencia. Decir que no podrá ser acusado sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así, sólo durante el ejercicio del cargo, consiste en saber qué quiere decir que no puede ser acusado. Esta disposición dice que cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos, queda suspendido. Se refiere a que no puede haber juicio político después de cesar en el cargo. Esa es la interpretación que ha triunfado hasta ahora en los Tribunales, reiteradamente.

De todas maneras, hay una moción para que el tema quede en el orden del día.

SEÑOR SANGUINETTI.- Como al señor Presidente no le gusta dejar pasar las cosas, a mí tampoco. Le diría que no es así y esto es un hecho.

Recuerdo que en el ejercicio de mi primera Presidencia se planteó el "Operativo Conserva", con relación a Gregorio Alvarez y compañía. Se discutió judicialmente y usted debe conocerlo mejor que yo. Lo tengo en la memoria, porque era uno de esos temas sobre los que había polémica en aquel primer momento. Si mal no recuerdo, la tesis planteada en esa instancia fue que, justamente, no existía la posibilidad de enjuiciarlo por lo que se consideraba un acto administrativo. Ahí nació también un distingo entre lo que era el Presidente en ejercicio de sus actos y el delito común. Si el Presidente mata a alguien con un revólver, se trata de una situación no comprendida en el Derecho Público. En este caso, se refiere al ejercicio de la función. Cuando la Constitución protege al Legislador de sus opiniones y votos, es porque éste actúa por medio de opiniones y votos. Esto mismo se extiende a los Ministros. El Ministro se expide mucho más por actos que por opiniones y votos. Son actos administrativos y ese es el tema. La responsabilidad alude a los actos realizados en ejercicio de su función. Esta es una interpretación que voy a revisar. Usted es profesor y yo, alumno.

Voy a repasar un poco el tema de la jurisprudencia, que usted lo da por muy invariable y yo creo que no y en lo que respecta a la doctrina, tampoco. Sin embargo, recuerdo muy bien el debate sobre los Ministros. Ese fue distinto y nació muy modernamente. Lo otro es muy antiguo. No sé si cuando se hizo la Constitución, ya se preveía los conflictos que iban a tener Rivera y Oribe, pero bien lo podrían haber pensado, porque fue la norma invariable de entonces.

Se trata de un tema bastante complejo y, a mi juicio, muy importante institucionalmente. Considero que la democracia, como todo el Derecho, tiene también una necesidad de estabilidad y de seguridad jurídica. De ahí esas palabras que a veces nos pueden asombrar como, por ejemplo, el uso del vocablo "jamás". En realidad, cualquier prescripción es "jamás", como en el caso de un vale que prescribe. Esta palabra parece estar cargada de un acento poético dramático. "Jamás" quiere decir nunca más y recuerda un verso de Edgard Allan Poe. El Derecho está lleno de estos términos.

¿Por qué nace la figura de la prescripción? Por la necesidad de darle estabilidad a las cosas. No se puede discutir eternamente. Hay un día en el que el Derecho sustantivo cede frente al transcurso del tiempo para preservar el factor estabilidad. Ese es un principio que viene de los romanos. La estabilidad jurídica es un valor del Estado de Derecho y no sólo la preservación siempre es de todos y cada uno de los derechos. Este precepto reza para todo el Derecho. Dentro de él, algunas instituciones se rigen por el Derecho Privado y otras por el Derecho Público. Por eso fue que se estableció el principio de inmunidad.

Considero que este tema puede ser discutible pero no estimo que sea antidemocrático, y en ese sentido puedo decir que casi todas las Constituciones democráticas dicen lo mismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- No hay ninguna duda que en todos los países se puede juzgar a un ex Presidente; me refiero a ser juzgado por un Juez.

Lamentablemente, debemos levantar la sesión porque va a comenzar la Asamblea General y el Reglamento así lo indica.

SEÑORA PERCOVICH.- Antes de que así suceda, quiero manifestar que me pareció interesante la propuesta del señor Senador Gallinal.

SEÑOR GALLINAL.- Brevemente, quiero dejar una constancia.

Una cosa es la opinión que uno pueda tener de la norma constitucional y otra su interpretación.

Quiero manifestar que no estoy de acuerdo con este proyecto de ley. Con mucho respeto por los integrantes de la Cámara de Representantes, digo que me parece que no se profundizó suficientemente sobre el alcance de algunas normas constitucionales que tienen una historia importante. Esto va más allá de la opinión que cada uno de nosotros pueda tener sobre si existe o no una impunidad o una suerte de privilegio para los ex Presidentes de la República y los ex Ministros de Estado.

Por eso considero que antes de tomar una opinión definitiva sobre esta iniciativa -en algún momento lo deberemos hacer, salvo que decidamos guardarla en un cajón- puede ser interesante que para ilustrarnos sobre el proyecto -pero, además, sobre la eventual necesidad de una reforma constitucional, ya que este tema se está poniendo de moda- se recurra a la opinión de constitucionalistas…

SEÑOR SANGUINETTI.- Usted no se sume a las modas.

SEÑOR GALLINAL.- No, para nada, pero si van a poner a funcionar las máquinas, yo les voy a cargar el barco.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa está de acuerdo con la moción. Simplemente sugiere -para que no se convierta en algo que termine dentro de un año- que se redacte una nota donde se exprese a qué personas se quiere consultar.

Si en la próxima sesión la Comisión está de acuerdo con la nómina, se les enviará la consulta. Considero que es mejor este sistema que las citaciones que se terminan fijando para dentro de un mes.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 16 y 4 minutos.)